



PARECER/2026/34

I. Pedido

1. Pela Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias da Assembleia da República foi pedida à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) a emissão de parecer sobre três Projetos de Lei:
 - Projeto de Lei 585/XVII/1.^a (Partido Bloco de Esquerda) – Garante a transparência do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais (Alteração à Lei do Financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, Lei n.º 19/2003, de 20 de junho);
 - Projeto de Lei 586/XVII/1.^a (Partido Socialista) – Clarifica as regras de transparência da informação relativa à proveniência de donativos singulares e da angariação de fundos destinados a partidos políticos e campanhas eleitorais, alterando a Lei n.º 19/2003, de 20 de junho; e
 - Projeto de Lei 588/XVII/1 (Partido Livre) – Assegura o acesso público à informação sobre as fontes de financiamento dos partidos políticos, alterando a Lei n.º 19/2003, de 20 de junho.
2. A CNPD emite parecer no âmbito das suas atribuições e competências enquanto autoridade nacional de controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidas pela alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º e pelo n.º 4 do artigo 36.º do Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD), em conjugação com o disposto no artigo 3.º, no n.º 2 do artigo 4.º, e na alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º, todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto.

II. Os princípios gerais do RGPD, a proteção de dados pessoais e sua compatibilização com o princípio da transparência

3. O RGPD só se aplica a pessoas singulares (artigo 1.º, n.º 1 do RGPD).
4. A documentação que contenha a identificação das pessoas singulares doadoras (o nome completo, número de identificação fiscal ou de cartão de cidadão, ou outro elemento que o torne identificável), associada ao donativo efetuado e ao respetivo montante, constitui documento nominativo, por conter dados pessoais (cf. artigo 4.º, n.º 1, do RGPD).
5. A associação de um donativo a determinado partido político ou candidatura é, em certos casos, suscetível de revelar, direta ou indiretamente, as opiniões ou convicções políticas do doador,



- integrando, quando isso se verifique, uma categoria especial de dados, particularmente sensíveis (cf. artigo 9.º, n.º 1, do RGPD).
6. A divulgação de dados pessoais deve respeitar os princípios do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (cf. artigo 5.º do RGPD), designadamente os princípios da licitude, necessidade e proporcionalidade, bem como as regras específicas aplicáveis a categorias especiais de dados (artigo 9.º, n.º 1 do RGPD: «*É proibido o tratamento de dados pessoais que revelem [...] as opiniões políticas [...] de uma pessoa.*»).
 7. A compatibilização entre transparência democrática e proteção de dados exige uma ponderação dos direitos e interesses em presença, à luz do quadro jurídico-legal aplicável.
 8. Os partidos políticos, enquanto elementos estruturantes do sistema democrático e instrumentos de formação da vontade popular (artigo 51.º da CRP), estão sujeitos a um dever reforçado de transparência quanto às suas fontes de financiamento.
 9. A transparência democrática em matéria de financiamento político não decorre de um único direito fundamental autonomamente consagrado, antes resultando de uma articulação entre diversos princípios e normas constitucionais, designadamente o direito à informação (artigo 37.º da CRP), o direito de participação na vida pública e política (artigo 48.º da CRP), o estatuto constitucional dos partidos políticos enquanto elementos estruturantes do sistema democrático (artigo 51.º da CRP), bem como o princípio do Estado de direito democrático (artigo 2.º da CRP), que pressupõe mecanismos de escrutínio, responsabilidade e controlo do exercício do poder político. Acresce ainda a exigência constitucional de igualdade de oportunidades e de pluralismo político, que reclama transparência quanto às fontes de financiamento partidário, de modo a prevenir fenómenos de influência indevida, captura económica ou distorção do processo democrático. A transparência do financiamento político assume, assim, natureza de princípio constitucional estrutural implícito, funcionalmente ligado à integridade e legitimidade do sistema democrático, devendo, todavia, ser articulado com o direito à proteção de dados pessoais através de uma concordância prática conforme ao artigo 18.º da CRP.
 10. A divulgação de dados pessoais relativos ao financiamento político enquanto expressão daqueles direitos assume particular intensidade no contexto do financiamento dos partidos políticos. O conhecimento da identidade dos financiadores constitui condição relevante da igualdade de oportunidades políticas; da prevenção de corrupção; do controlo democrático pelos cidadãos.
 11. A proteção de dados pessoais deve, porém, ser articulada com o direito à informação e de participação na vida pública e política através de uma concordância prática, nos termos do artigo 18.º



da CRP, assegurando a transparência necessária ao escrutínio democrático do financiamento político sem exceder o necessário à prossecução dessa finalidade, em conformidade com os princípios da proporcionalidade e da minimização dos dados pessoais divulgados.

12. O RGPD não consagra um modelo formalista ou automatizado de licitude do tratamento de dados, mas antes um modelo de ponderação entre direitos e interesses em presença, no qual a proteção de dados deve ser articulada com outros direitos fundamentais, designadamente a liberdade de expressão e de informação, particularmente em contextos de relevante interesse público, como o financiamento político, a transparência administrativa, a boa administração da justiça e a segurança jurídica.
13. À escala europeia e global, assiste-se a um crescente reconhecimento da necessidade de reforçar os mecanismos de transparência no financiamento político, como resposta às múltiplas ameaças que pairam sobre os regimes democráticos, desde a infiltração de interesses económicos opacos à influência de poderes estrangeiros.

II.1. O Regulamento (UE, Euratom) 2025/2445, de 26 de novembro de 2025, que estabelece o novo quadro jurídico e financeiro para os partidos políticos europeus e as fundações políticas europeias: para partidos políticos europeus.

14. A nível europeu existe o Regulamento (UE, Euratom) 2025/2445, de 26 de novembro de 2025.
15. Neste Regulamento definem-se «donativos» no artigo 2.º, Ponto 9, como «as transferências financeiras, ofertas em espécie, o fornecimento abaixo do valor de mercado de bens, serviços, incluindo empréstimos, ou trabalhos, ou qualquer transação que constitua uma vantagem económica para o partido político europeu ou a fundação política europeia em causa, com exceção das contribuições, recursos autogerados e atividades políticas habituais praticadas numa base voluntária por pessoas singulares», mais se definindo ainda o que se entende por «Contribuições» (artigo 2.º, Ponto 10), «Recursos autogerados» (artigo 2.º, Ponto 11), «Financiamento indireto» (artigo 2.º, ponto 12).
16. Os artigos 25.º e 39.º, n.º 1, alínea e), deste Regulamento regulam os donativos, contribuições e recursos autogerados, sendo a lógica a de uma estrutura em três escalões distintos de transparência, combinando publicidade obrigatória, anonimização parcial e consentimento.



17. Neste diploma os partidos políticos europeus e as fundações políticas europeias podem aceitar donativos de pessoas singulares ou coletivas, até ao valor máximo de 18 000 EUR por ano e por doador e temos o seguinte regime:

a) até 1 500 EUR por ano e por doador:

- não há identificação nominativa do doador;
- os donativos são agregados e publicados apenas como «donativos de pequeno montante».

b) superiores a 1 500 EUR e iguais ou inferiores a 3 000 EUR (pessoas singulares):

- a publicação nominativa depende de consentimento prévio escrito;
- sem consentimento, continuam a ser tratados/publicados como «donativos de pequeno montante».

c) superiores a 3 000 EUR:

- entra em funcionamento o artigo 25.º, n.º 5, segundo o qual os partidos políticos europeus e fundações políticas europeias «devem solicitar que esses doadores facultem as informações necessárias, de modo que possam ser corretamente identificados»;
- conjugando esta norma com o artigo 39.º, n.º 1, alínea e), resulta que estes donativos são objeto de publicação nominativa obrigatória, sem dependência de consentimento.

18. O Regulamento europeu não adota uma lógica binária: anonimato abaixo do limiar; publicidade obrigatória acima do limiar.

19. Adota antes um modelo tripartido: anonimização; consentimento/autodeterminação; e transparência imperativa.

20. O legislador europeu parece reconhecer que existem situações – segundo patamar – em que o interesse público de transparência ainda não é suficientemente intenso para justificar publicidade obrigatória; mas em que também já existe relevância pública bastante para justificar uma possibilidade de divulgação consentida.

21. Em consequência, o modelo europeu parece assentar numa ideia de proporcionalidade escalonada:



- pequena participação política associada a proteção reforçada da identidade;
 - participação intermédia associada a autodeterminação do titular: o consentimento pode desempenhar um papel complementar legítimo em escalões intermédios;
 - financiamento politicamente relevante associado a transparência prevalecente.
22. No modelo deste Regulamento, o fundamento principal continua a ser o interesse público importante (artigo 9.º, n.º 2, al. g)); mas o consentimento pode funcionar como salvaguarda adicional em situações de menor intensidade do interesse público de transparência.
23. Do ponto de vista constitucional e jusfundamental, o legislador europeu optou por uma lógica de concordância prática entre transparência democrática, integridade do financiamento político, prevenção da captura/influência e proteção de dados pessoais.
24. Neste Regulamento, acima de determinado limiar quantitativo, o interesse público de transparência democrática prevalece sobre a reserva da identidade do doador, independentemente do consentimento deste.
25. O regulamento não assenta apenas no consentimento ao abrigo do artigo 6.º, n.º 1, alínea a), do RGPD, mas antes e também no interesse público estrutural da transparência democrática, na integridade do processo político europeu e numa ponderação legislativa abstrata de proporcionalidade.
26. O artigo 40.º deste Regulamento tem um regime de proteção de dados pessoais.
27. Releva aqui de forma particular o disposto no n.º 3, que dispõe que *«A Autoridade, o Parlamento Europeu e o comité composto por personalidades independentes a que se refere o artigo 16.º asseguram que os dados pessoais recolhidos ao abrigo do presente regulamento não são utilizados para outros fins que não sejam assegurar a legalidade, a regularidade e a transparência do financiamento dos partidos políticos europeus e das fundações políticas europeias, assim como da composição dos partidos políticos europeus. Em conformidade com o artigo 39.º, todos os dados pessoais recolhidos para este efeito são apagados o mais tardar 24 meses após a publicação dos elementos pertinentes.»* (sublinhado nosso),
28. o n.º 4 que dispõe que *«Os Estados-membros e os organismos independentes ou peritos mandatados para fiscalizar as contas só podem utilizar os dados pessoais recolhidos para controlar o financiamento dos partidos políticos europeus e das fundações políticas europeias. Em conformidade com o artigo 34.º, após terem sido comunicados, esses dados pessoais devem ser apagados nos termos do direito nacional aplicável.»* (sublinhado nosso)



29. e ainda o n.º 5, que dispõe que «*Os dados pessoais só podem ser conservados para além dos prazos fixados no n.º 3 ou previstos no direito nacional aplicável, referida no n.º 4, se tal conservação for necessária para efeitos de processos judiciais ou administrativos relativos ao financiamento de partidos políticos europeus ou de fundações políticas europeias, ou com membros de um partido político europeu. Todos os dados pessoais devem ser apagados no prazo máximo de uma semana após a data de conclusão dos referidos processos por uma decisão final ou uma vez o termo de eventuais auditorias, recursos, litígios ou reclamações.*»
30. O artigo 40.º, n.º 3, é particularmente forte ao limitar a utilização dos dados à legalidade, regularidade, transparência do financiamento, e composição dos partidos políticos europeus.
31. Ou seja, o regulamento procura impedir reutilizações para perfilagem política geral, exploração comercial, negócio com dados pessoais de outrem, campanhas direcionadas ou formação de bases de dados ideológicas paralelas.
32. O prazo de 24 meses após publicação, seguido de apagamento obrigatório, com extensão apenas para processos pendentes, aproxima o regime de uma lógica de “transparência funcionalmente limitada”.
33. O artigo 40.º procura evitar que sem limites temporais, a publicidade nominativa de doadores se aproxime de um registo político permanente, uma memória digital estrutural, ou uma forma indireta de *profiling* político duradouro.

III. O regime em vigor da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho (Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais)

34. O regime vigente assenta num modelo de financiamento misto, sujeito a limites quantitativos, identificação obrigatória dos doadores, proibição de donativos anónimos, utilização de meios bancários rastreáveis, fiscalização pela ECFP e publicidade de contas.
35. A Entidade das Contas e Financiamentos Políticos:
- exerce a sua competência relativamente aos partidos políticos e às campanhas eleitorais para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu, para as Assembleias Legislativas Regionais, para as autarquias locais e para Presidente da República;
 - pode realizar, por sua iniciativa, inspeções e auditorias de qualquer tipo ou natureza às contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais;

- as inspeções e auditorias realizadas nos termos do número anterior, bem como as auditorias obrigatórias às contas dos partidos políticos e às contas das campanhas eleitorais e demais atos inspetivos, são feitas em nome e por conta da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos;
- até ao dia de publicação do decreto que marca a data das eleições, deve a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, após consulta de mercado, publicar uma lista indicativa do valor dos principais meios de campanha, designadamente publicações, painéis publicitários e meios necessários à realização de comícios;
- a lista do número anterior é disponibilizada no sítio oficial do Tribunal Constitucional na Internet no dia seguinte à sua apresentação e serve de meio auxiliar nas ações de fiscalização;
- a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos pode solicitar a quaisquer entidades, públicas ou privadas, as informações e a cooperação necessárias; e
- a lei define o mandato e o estatuto dos membros da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos e estabelece as regras relativas à sede, à organização e ao seu funcionamento.

IV. Os Projetos de Lei

IV.1. Introdução

36. As Exposições de Motivos dos Projetos de Lei promovem uma publicidade funcionalmente orientada para o controlo democrático, procurando consagrar num dever legal explícito de publicidade.
37. A solução normativa a adotar deve resultar de uma concordância prática entre o direito à proteção de dados pessoais e os direitos fundamentais de informação e participação política, não podendo nenhum deles ser considerado absoluto.
38. Em termos político-constitucionais, os Projetos de Lei são coerentes com a lógica histórica do regime português de financiamento partidário. A Lei n.º 19/2003 já consagra a rastreabilidade financeira, impondo:
 - identificação dos doadores;



- limites quantitativos;
- utilização obrigatória de meios bancários;
- fiscalização pela ECFP; e
- publicidade das contas.

39. A invocação do RGPD nos Projetos de Lei é estruturada e consciente da jurisprudência europeia sobre interesse público. Porém, a expressão “acesso público” pode suscitar dúvidas de proporcionalidade por ausência de graduação do acesso.

A licitude do tratamento dos dados pessoais em causa, face ao disposto no artigo 9.º, n.º 1 do RGPD, que proíbe o tratamento dos dados pessoais sensíveis, entre os quais os que revelem as opiniões políticas aí previstos, exige que o tratamento seja necessário por motivos de interesse público importante, com base no direito português, sendo ainda necessário que a medida seja proporcional ao objetivo visado, respeitar a essência do direito à proteção dos dados pessoais e prever medidas adequadas e específicas que salvaguardem os direitos fundamentais e os interesses do titular dos dados (artigo 9.º, n.º 2, alínea g), do RGPD).

40. A intensidade da ingerência é fundamental. Não é a sensibilidade dos dados que determina a gravidade, mas sim a escala e a ausência de individualização.

41. Vale aqui uma exigência de proporcionalidade reforçada, que impõe uma articulação com o artigo 52.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e com o núcleo essencial dos artigos 7.º e 8.º da Carta.

42. O Tribunal de Justiça, por exemplo no Acórdão de 20 de maio de 2003 (cf. EU:C:2003:294, Processo apensos C-465/00, C-138/01 e C-139/01 [Rechnungshof]) em matéria de divulgação de dados pessoais exige demonstração concreta de necessidade, ponderação entre transparência e vida privada e verificação de que não existiriam meios menos intrusivos.

43. O padrão procurado pelo acórdão Rechnungshof foi posteriormente desenvolvido em jurisprudência do Tribunal de Justiça¹.

44. O direito à proteção dos dados pessoais não é um direito absoluto, antes podendo conflitar com outros direitos ou interesses tutelados pelo direito comunitário e nacional, pelo que se impõe uma

¹ Ingerência por exposição generalizada: Volker und Markus Schecke (Acórdão do Tribunal de Justiça [Grande Secção] de 9 de novembro de 2010, EU:C:2010:662, Processos apensos C-92/09 e C-93/09 [Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) e Hartmut Eifert (C-93/09) contra Land Hessen]) - muito próximo do problema da divulgação de beneficiários de fundos públicos; aliás, o caso Schecke é quase o “irmão evoluído” de Rechnungshof: o TJUE anulou a divulgação nominativa generalizada de beneficiários de fundos agrícolas por violação do princípio da proporcionalidade.



harmonização proporcional entre os direitos e interesses em presença, como já referimos neste parecer.

45. Cumpre distinguir o direito genérico à informação e o direito procedimental à informação.
46. O direito procedimental à informação surge funcionalmente ligado ao exercício de competências públicas de controlo, fiscalização ou participação procedimental, justificando o acesso a informação nominativa quando tal se revele necessário ao cumprimento dessas finalidades. É neste plano que se enquadram, designadamente, os poderes de fiscalização atribuídos à *Entidade das Contas e Financiamentos Políticos*.
47. Diversamente, o direito genérico à informação corresponde a uma lógica de acessibilidade universal e indiferenciada por qualquer cidadão, independentemente da demonstração de um interesse qualificado ou de uma finalidade funcional específica.
48. A distinção assume especial relevância no domínio da proteção de dados pessoais, na medida em que o RGPD tolera mais facilmente tratamentos de dados funcionalmente associados a mecanismos institucionais de controlo do que regimes de divulgação pública irrestrita e permanente de dados nominativos suscetíveis de revelar opiniões políticas.
49. Assim, embora a transparência do financiamento político constitua uma exigência democrática relevante, a passagem de um modelo de fiscalização institucional para um modelo de publicidade *erga omnes* exige fundamentação reforçada à luz dos princípios da necessidade e proporcionalidade.

IV.2. Análise na especialidade

IV.2.1. Projeto de Lei 585/XVII/1.ª – Garante a transparência do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais (Alteração à Lei do Financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais, Lei n.º 19/2003, de 20 de junho)

50. O Projeto de Lei 585/XVII/1.ª propõe a alteração dos artigos 3.º, 7.º, 9.º e 19.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho.



51. Propõe que para os fins previstos nos artigos 26.º e 27.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação em vigor, os partidos políticos e as candidaturas eleitorais fornecem à Entidade das Contas e Financiamentos Políticos a lista com os nomes dos doadores, os seus números de identificação fiscal ou de identificação civil e o montante dos respetivos donativos;
52. e ainda que os dados pessoais constantes da lista em causa podem ser tratados para fins de interesse público, para fins de investigação científica ou histórica ou para fins estatísticos nos termos dos artigos 86.º e 89.º do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016.
53. Propõe ainda uma simplificação do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 19/2003, de 20.06, na redação em vigor, de molde a excluir a referência desnecessária a subvenções públicas (cf. n.º 1 alínea b))
54. e que os donativos de pessoas singulares, nos termos do artigo 7.º, referidos na alínea h) do número 1 do artigo 3.º deixem de constar do n.º 2 e passem a constar de um novo n.º 5 do artigo 3.º, os quais serão obrigatoriamente efetuados por meio bancário que permita identificar a origem e o montante, incluindo transferência bancária, cheque e meios de transferência imediata via solução de pagamento eletrónico, alteração esta, todavia, que, talvez por lapso, elimina a exigência do n.º 2 do artigo 3.º atual de que tais quantias devem ser depositadas em contas bancárias exclusivamente destinadas a esse efeito, nas quais apenas podem ser efetuados depósitos que tenham essa origem.
55. Propõe ainda uma alteração ao artigo 9.º da Lei 19/2003, de 20 de junho, na redação em vigor, no sentido de que em matéria de despesas dos partidos políticos, o pagamento de qualquer despesa dos partidos políticos é obrigatoriamente efetuado por meio de cheque ou por outro meio bancário que permita a identificação do montante e a entidade destinatária do pagamento, «incluindo transferência bancária e meios de transferência imediata via solução de pagamento eletrónico» (acrescento), devendo os partidos proceder às necessárias reconciliações bancárias, nos termos do artigo 12.º;
56. e uma alteração ao artigo 19.º, n.º 3 da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação em vigor, que estatui que «O pagamento das despesas de campanha faz-se obrigatoriamente, por instrumento bancário, nos termos do artigo 9.º, com exceção das despesas de montante inferior ao valor do IAS desde que, durante este período, estas não ultrapassem o valor global de 2 /prct. dos limites fixados para as despesas de campanha.», para passar a prever que o pagamento das despesas de campanha faz-se obrigatoriamente, por meio bancário que permita a identificação do



montante e a entidade destinatária do pagamento instrumento bancário, nos termos do artigo 9.º, com exceção das despesas de montante inferior ao valor do IAS desde que, durante este período, estas não ultrapassem o valor global de 2 % dos limites fixados para as despesas de campanha;

57. O Preâmbulo do Projeto de Lei refere o seguinte:

A Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais (Lei n.º 19/2003, de 20 de junho) constitui um dos pilares fundamentais do sistema democrático português, assumindo-se como um instrumento essencial para garantir o rigor, a integridade e a transparência da vida política. Ao longo das últimas duas décadas, as sucessivas alterações legislativas reforçaram progressivamente os mecanismos de transparência, ampliaram o acesso à informação sobre o financiamento partidário e consolidaram um quadro normativo capaz de responder aos desafios contemporâneos da democracia representativa.

O escrutínio dos interesses económicos que possam influenciar, direta ou indiretamente, a atividade política não é apenas uma exigência técnica ou procedimental, mas também uma condição essencial e indissociável do próprio funcionamento democrático.

A relação entre o dinheiro e a política é, historicamente, uma das principais fontes de erosão da confiança pública, pelo que qualquer sistema democrático deve dotar-se de instrumentos robustos de controlo, fiscalização e divulgação.

Neste contexto, as recomendações da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECFP), que funciona junto do Tribunal Constitucional, têm indicado, corretamente e em plena consonância com o espírito e a letra da lei, que os partidos políticos devem fornecer esta entidade as listas completas dos seus doadores. Trata-se de um dever inequívoco que impende sobre todas as forças políticas, independentemente da sua dimensão ou representação parlamentar. [...]

Faz todo o sentido, aliás, que os doadores possam ser identificados, na medida em que só assim é possível apurar potenciais conflitos de interesses, relações de influência indevida, contrapartidas ocultas ou tentativas de captura da decisão política por interesses particulares. [...]

Ao anonimizar os doadores, retira-se precisamente aquilo que confere sentido ao exercício de fiscalização: a possibilidade de identificar quem financia os partidos políticos e, a partir daí, de avaliar se existem relações problemáticas entre contribuintes privados e decisores públicos. Uma lista de valores sem nomes é um instrumento incapaz de cumprir a função democrática que justificou a sua existência.

[...] à escala europeia e global, se assiste a um crescente reconhecimento da necessidade de reforçar os mecanismos de transparência no financiamento político, como resposta às múltiplas ameaças que pairam sobre os regimes democráticos, desde a infiltração de interesses económicos opacos à influência de poderes estrangeiros. [...]



IV.2.2. Projeto de Lei 586/XVII/1.ª – Clarifica as regras de transparência da informação relativa à proveniência de donativos singulares e da angariação de fundos destinados a partidos políticos e campanhas eleitorais, alterando a Lei n.º 19/2003, de 20 de junho

58. O Projeto de Lei 586/XVII/1.ª propõe a alteração dos artigos 6.º, 7.º e 16.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho e propõe um aditamento à Lei em causa.
59. Trata-se de uma proposta ampla, por dela resultar que o conhecimento da proveniência das angariações de fundos ou da proveniência de donativos singulares passarem a revestir interesse público, sendo a informação respetiva de acesso público, sem qualquer limite mínimo.
60. Neste Projeto de Lei coloca-se com particular intensidade a questão de saber se será proporcional à luz do artigo 18.º da CRP e conforme também ao artigo 9.º, n.º 1 e 2, alínea g), do RGPD, a inexistência de limite mínimo para se poder ter acesso a tais dados nominativos.
61. O Preâmbulo do Projeto de Lei refere o seguinte:

«A realidade do financiamento dos partidos por particulares (que é realizada de forma voluntária por doadores, que sabem que estão sujeitos ao escrutínio da Entidade das Contas e dos Financiamentos Políticos, da imprensa e dos cidadãos) não pode conceitualmente dispensar a possibilidade de controlo pela sociedade e civil e pelos eleitores, ficando remetida a uma bolha de opacidade não escrutinável. [...]

Os partidos políticos, dotados de uma missão de serviço público, sendo detentores de um monopólio na apresentação das candidaturas à Assembleia da República e das Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas, são instâncias relevantes do processo de formação da vontade coletiva, que é depois expressa nos órgãos do poder político nacional e autárquico pelos seus eleitos.

Devem, por isso, ser sujeitos ao controlo das fontes de financiamento, evitando a sua captura por interesses económicos, controlo esse que deve ser acompanhado pelo escrutínio da sua estrutura de financiamento. [...]

existência de um evidente interesse público no conhecimento dos dados sobre os financiamentos privados, devendo a compatibilização da acessibilidade e divulgação destes dados com as exigências do Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD) ser assegurado por via da publicidade destes dados.

Efetivamente, mesmo em relação aos dados sensíveis previstos no seu artigo 9.º, o RGPD admite a licitude do tratamento sempre que este seja necessário por motivos de interesse público importante, com base no direito da União ou de um Estado-membro, que deve ser proporcional ao objetivo visado, respeitar a essência do direito à proteção dos dados pessoais e prever medidas adequadas e específicas que salvaguardemos direitos fundamentais e os interesses do titular dos dados.

Ademais, também o artigo 86.º do RGPD é explícito quanto à licitude da sua divulgação, determinando-se que “os dados pessoais que constem de documentos oficiais na posse de uma autoridade pública ou de um organismo público ou privado para a prossecução de atribuições de interesse público podem ser divulgados pela autoridade ou organismo nos termos do direito da União ou do Estado-membro que for aplicável à autoridade ou organismo público, a fim de conciliar o acesso do público a documentos oficiais com o direito à proteção dos dados pessoais nos termos do presente regulamento”.

Nesse sentido, afigurando-se necessário assegurar que se mantém o acesso e o escrutínio, vem-se consagrar na lei uma expressa previsão da licitude do tratamento e acesso, que funcione com cláusula de direito interno específica, caso se entenda necessária, a inscrever na própria Lei n.º 19/2003, de 20 de junho (Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais).

Naturalmente, não se questiona a necessária salvaguarda de dados pessoais que são irrelevantes para o escrutínio do financiamento dos partidos (o NIF, número de contas bancárias ou moradas e contactos dos doadores), mas a ausência de rastreabilidade da identidade de quem assegura o financiamento privados dos partidos amputa do sistema de transparência de uma componente decisiva, que importa corrigir de forma célere, evitando a existência de hiatos no acesso. [...]

IV.2.3. Projeto de Lei 588/XVII/1 – Assegura o acesso público à informação sobre as fontes de financiamento dos partidos políticos, alterando a Lei n.º 19/2003, de 20 de junho

62. O Projeto de Lei 588/XVII/1 propõe a alteração dos artigos 7.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, passando a redação a ser «1 – Os donativos de natureza pecuniária feitos por pessoas singulares identificadas estão sujeitos ao limite anual de 25 vezes o valor do IAS por doador e são obrigatoriamente titulados por cheque, transferência bancária ou outros meios de pagamento associados a conta bancária.»
63. Inserindo-se um novo n.º 5 com a seguinte redação: «A publicitação das contas anuais e das contas das campanhas eleitorais dos partidos políticos incluem obrigatoriamente a listagem dos donativos iguais ou superiores a 600 euros, através de identificação do nome completo do doador, da origem e do montante doado, que são dados com interesse público importante, nos termos do artigo 9.º, n.º 2.º, alínea g) do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados.»
64. Propõe ainda a alteração ao artigo 20.º da Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro, no sentido de passar a contemplar os n.ºs 3 e 4 com a seguinte redação:

«[NOVO] 3 - Nas contas a que se refere a alínea d) anterior, os dados nominativos referentes a donativos iguais ou superiores a 600 euros são de acesso público.



[NOVO] 4 - Os dados nominativos referentes aos donativos excluídos do número anterior são integralmente fornecidos a quem demonstrar interesse direto, pessoal e legítimo na sua obtenção.»

65. O Projeto de Lei 588/XVII/1 propõe que a publicitação das contas anuais e das contas das campanhas eleitorais dos partidos políticos incluam obrigatoriamente a listagem dos donativos iguais ou superiores a 600 euros, através de identificação do nome completo do doador, da origem e do montante doado, por entender serem dados com interesse público importante, nos termos do artigo 9.º, n.º 2.º, alínea g) do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados; passando os dados nominativos referentes a donativos iguais ou superiores a 600 euros a ser de acesso público;

66. e que os dados nominativos referentes aos donativos inferiores a 600 euros serão integralmente fornecidos a quem demonstrar interesse direto, pessoal e legítimo na sua obtenção.

67. O Preâmbulo do Projeto de Lei refere o seguinte:

«A existência e funcionamento dos partidos políticos, constitucionalmente consagrados no Artigo 51.º da Constituição da República Portuguesa, está ancorada em direitos e liberdades fundamentais e basilares, como o direito à participação na vida política e a liberdade de associação. Os partidos políticos são, pois, instrumentos fundamentais de organização da vontade popular e de participação democrática - e é por essa mesma razão que devem obedecer a exigências reforçadas de transparência e escrutínio público. Neste sentido, a transparência relativa às fontes do seu financiamento é condição de legitimidade do próprio exercício do poder político, já que o conhecimento público sobre as suas fontes de financiamento - incluindo as obtidas em contexto de campanha eleitoral - permite, também, à cidadã e ao cidadão comum conhecer os interesses que podem influenciar os seus representantes.

Tanto mais é assim que em 2003, através da aprovação da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, foi criada a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (EFCP), e que entrou em funcionamento em 2005, enquanto órgão independente que funciona junto do Tribunal Constitucional e que é responsável pela apreciação e fiscalização das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.

[...] pertinente - e urgente - a introdução de uma alteração legislativa à lei de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais - Lei n.º 19/2003, de 20 de junho - e à que regula a organização e funcionamento da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos - Lei Orgânica 2/2005, de 10 de janeiro -, no sentido de determinar que tais dados têm interesse público importante - o interesse público da transparência, integridade do processo democrático e prevenção da corrupção ou de influência indevida - e que a identidade dos responsáveis pelos donativos a partir de determinado montante anual tem de ser de acesso irrestrito, no âmbito da informação que aquela Entidade pública na sua página web. [...]

IV.2.4. Análise dos Projetos de Lei

68. A transparência já constitui um princípio estruturante do modelo português.
69. Os Projetos de Lei dos três partidos surgem, assim, como resposta interpretativa e não como inovação radical.
70. Procuram construir uma base de licitude RGPD-específica. A seleção dos excertos dos Preâmbulos que fizemos evidencia que se tenta enquadrar a divulgação na cláusula de interesse público importante prevista no Regulamento.
71. Essa é a chave jurídica dos Projetos de Lei.
72. Tentam “internalizar” no direito nacional a habilitação exigida pelos artigos 9.º, n.º 2, g), e 86.º do RGPD, privilegiando uma cláusula geral de publicidade (“interesse público” e “divulgação pública”) na proposta que fazem.
73. Os **Projeto de Lei 585/XVII/1.º** e **Projeto de Lei 586/XVII/1.º** apostam numa norma-princípio relativamente aberta. Essa abertura permite flexibilidade interpretativa, mas pode igualmente suscitar problemas de densificação normativa.
74. Do ponto de vista sistemático, estes Projetos de Lei partem da arquitetura já existente da Lei n.º 19/2003 – que assenta num modelo misto de financiamento público e privado sujeito a fortes limitações.
75. Contudo, juridicamente, estes projetos apresentam algumas fragilidades.
76. O **Projeto de Lei 585/XVII/1.º** propõe uma alteração ao artigo 7.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho consistente em dois números novos:
- 5 - [Novo] Para os fins previstos nos artigos 26.º e 27.º, os partidos políticos e as candidaturas eleitorais fornecem à Entidade das Contas e Financiamentos Políticos a lista com os nomes dos doadores, os seus números de identificação fiscal ou de identificação civil e o montante dos respetivos donativos.
- 6 - [Novo] Os dados pessoais constantes da lista a que se refere o número anterior podem ser tratados para fins de interesse público, para fins de investigação científica ou histórica ou para fins estatísticos nos termos dos artigos 86.º e 89.º do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016.
77. Com esta proposta verifica-se que não se estabelece também um valor mínimo a partir do qual os dados pessoais constantes da lista podem ser tratados para fins de interesse público.



78. Neste Projeto de Lei coloca-se com particular intensidade a questão de saber se será proporcional à luz do artigo 18.º da CRP e conforme também ao artigo 9.º, n.º 1 e 2, alínea g), do RGPD, a inexistência de limite mínimo para se poder ter acesso a tais dados nominativos.
79. Essa omissão pode gerar problemas de proporcionalidade constitucional e de conformidade com o RGPD. A jurisprudência europeia sobre proteção de dados tende a exigir que restrições ao direito à privacidade sejam suficientemente precisas, necessárias e proporcionais. A fórmula “acesso público” é bastante ampla e pode revelar-se excessivamente indeterminada para satisfazer plenamente essas exigências.
80. Em segundo lugar, este Projeto de lei não distingue adequadamente entre:
- controlo institucional pela ECFP; e
 - publicidade universal perante qualquer cidadão.
81. Ora, são planos distintos. O interesse público justifica claramente o acesso da ECFP aos dados identificativos dos doadores; já a divulgação irrestrita ao público em geral exige uma fundamentação reforçada. O projeto parece pressupor que ambos os níveis coincidem, sem desenvolver suficientemente essa transição.
82. Existe ainda uma tensão interna no texto do Projeto de Lei: parece pressupor que certos dados pessoais devem permanecer protegidos (moradas, contactos dos doadores, contas bancárias), mas simultaneamente estabelece um princípio geral de acesso público à proveniência dos donativos.
83. Falta depois concretização normativa sobre os mecanismos de anonimização parcial, pseudonimização ou limitação material do acesso. Isso poderá criar dificuldades aplicativas para a ECFP e para o Tribunal Constitucional.
84. No Preâmbulo do Projeto de Lei quando se refere *«É, por isso, urgente explicitar na lei que a lista dos doadores tem de ser não apenas do conhecimento da ECFP, mas igualmente acessível, de forma completa e inequívoca, com identificação dos montantes dos donativos, dos nomes dos doadores e dos respetivos números de contribuinte ou de identificação civil. Só uma clarificação legislativa expressa, que remova qualquer margem para interpretações restritivas futuras, poderá repor a transparência que durante duas décadas caracterizou o sistema português de financiamento partidário.»*, a solução proposta suscita especiais reservas à luz do princípio da minimização dos dados consagrado no artigo 5.º, n.º 1, alínea c), do RGPD.
85. Com efeito, a identificação nominativa dos doadores já constitui, em si mesma, uma ingerência significativa no direito à proteção de dados pessoais, por permitir associar determinados



- cidadãos ao financiamento de partidos políticos ou candidaturas, revelando direta ou indiretamente opiniões ou convicções políticas, nos termos do artigo 9.º, n.º 1, do RGPD.
86. A divulgação adicional do número de identificação fiscal ou do número de identificação civil representa uma intensificação qualitativa dessa ingerência, por permitir uma identificação unívoca, permanente e transversal do titular dos dados, potenciando fenómenos de interconexão de bases de dados, *profiling*, reutilização indevida da informação e riscos acrescidos de fraude, usurpação de identidade ou discriminação.
87. Não se afigura demonstrada a necessidade de divulgação pública destes identificadores para assegurar as finalidades de transparência, escrutínio democrático ou controlo do financiamento político prosseguidas pela iniciativa legislativa.
88. Com efeito, tais finalidades podem, em regra, ser suficientemente asseguradas através da divulgação do nome do doador, do montante doado, da data e da natureza do donativo, mantendo-se os identificadores fiscais ou civis exclusivamente acessíveis à Entidade das Contas e Financiamentos Políticos para efeitos de fiscalização, auditoria e controlo da legalidade.
89. A divulgação pública irrestrita do número de identificação fiscal ou civil mostra-se, assim, suscetível de exceder o necessário para a prossecução das finalidades invocadas, podendo revelar-se desconforme com os princípios da necessidade, proporcionalidade e minimização dos dados pessoais previstos no RGPD e no artigo 18.º da CRP.
90. Outro aspeto relevante é que este Projeto de Lei declara um princípio político-jurídico forte, todavia não desenvolve plenamente o respetivo regime executivo.
91. Quanto ao **Projeto de Lei 586/XVII/1.ª**, um primeiro aspeto a salientar é a relativa indeterminação do conceito de divulgação pública.
92. O Projeto de Lei altera os artigos 6.º, 7.º e 16.º da Lei n.º 19/2003 para afirmar que o conhecimento da proveniência dos donativos e das angariações “reveste interesse público, sendo a informação respetiva de acesso público”.
93. Porém, não densifica:
- quem disponibiliza a informação;
 - em que suporte;
 - com que grau de detalhe;
 - durante quanto tempo;
 - nem quais os limites quantitativos mínimos de divulgação.



94. Não resulta do Projeto um modelo graduado de acesso à informação, distinguindo:
- acesso integral para a entidade de fiscalização;
 - divulgação pública de dados nominativos acima de determinado limiar;
 - divulgação pública de dados nominativos abaixo desse limiar;
 - divulgação anonimizada ou agregada abaixo desse limiar.
95. Em segundo lugar, o Projeto de Lei não distingue adequadamente entre:
- controlo institucional pela ECFP; e
 - publicidade universal perante qualquer cidadão.
96. Ora, são planos distintos. O interesse público justifica claramente o acesso da ECFP aos dados identificativos dos doadores; já a divulgação irrestrita ao público em geral exige uma fundamentação reforçada. O Projeto de Lei parece pressupor que ambos os níveis coincidem, sem desenvolver suficientemente essa transição.
97. Existe ainda uma tensão interna no texto do Projeto de Lei: afirma no preâmbulo que certos dados pessoais devem permanecer protegidos (NIF, moradas, contactos dos doadores, contas bancárias), mas simultaneamente estabelece um princípio geral de acesso público à proveniência dos donativos.
98. Falta depois concretização normativa sobre os mecanismos de anonimização parcial, pseudonimização ou limitação material do acesso. Isso poderá criar dificuldades aplicativas para a ECFP e para o Tribunal Constitucional.
99. Outro aspeto relevante é que o Projeto de Lei opta por uma solução ampla na formulação do princípio, mas pouco densificada na operacionalização técnica. O novo artigo 33.º-A relativo à “divulgação, avaliação e melhoria do sistema” reforça a missão de transparência da ECFP, mas não cria verdadeiros mecanismos procedimentais de publicitação. Em rigor, a proposta declara um princípio político-jurídico forte sem desenvolver plenamente o respetivo regime executivo.
100. Quanto a ambos os Projetos – Projeto de Lei 585/XVII/1.ª e Projeto de Lei 586/XVII/1.ª –, diga-se que, recorrendo à metódica do triplo teste que o Tribunal Constitucional vem desde há muito aplicando no controlo de constitucionalidade baseado no princípio da proibição do excesso, importa perceber:
- num primeiro momento, se a publicação de dados nominativos em qualquer caso (independentemente do valor) é adequada ao fim visado;

– num segundo momento, impõe-se averiguar se a restrição que a mesma opera ao direito fundamental ao anonimato político (independentemente do valor) é exigida pela prossecução do fim visado ou, pelo contrário, se se perspetiva um outro mecanismo, igualmente eficaz, mas menos desvantajoso para os direitos atingidos;

– por último, importa determinar se o resultado alcançado através dessa limitação (independentemente do valor) é proporcional à carga coativa que a medida comporta ou se, na sua relação com o ganho obtido, a mesma se revela excessivamente restritiva da posição jusfundamental afetada.

101. O Tribunal de Justiça, no Acórdão *Rechnungshof*, como já se referiu, em matéria de divulgação de dados pessoais exige demonstração concreta de necessidade, ponderação entre transparência e vida privada e verificação de que não existiriam meios menos intrusivos.

102. Afigura-se-nos que a inexistência de um limite mínimo suscita sérias dúvidas de proporcionalidade à luz do artigo 9.º, n.º 2, alínea g), do RGPD e 18.º da CRP, pois o objetivo visado de transparência não exige, em regra, a divulgação de qualquer angariação de fundos ou donativo de particulares independentemente do valor, pois se o objetivo é o «controlo das fontes de financiamento, evitando a sua captura por interesses económicos, controlo esse que deve ser acompanhado pelo escrutínio da sua estrutura de financiamento» (cf. Preâmbulo do Projeto de Lei 586/XVII/1.ª [PS]), em regra, não se afigura necessária a referida divulgação em face de quantitativos diminutos, que, aliás, serão escrutináveis pela Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, mecanismo que, quanto a contributos de reduzido montante, se afigura suficiente para assegurar as exigências de fiscalização.

103. A existência de mecanismos de fiscalização pela ECFP constitui, quanto a contributos de reduzido montante, uma medida menos intrusiva e suficientemente apta à prossecução da finalidade de controlo do financiamento político.

104. Note-se que, nos termos do artigo 8.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação em vigor, os partidos políticos não podem receber donativos anónimos.

105. E os Projetos de Lei 585/XVII/1.ª e Projeto de Lei 586/XVII/1.ª não definem ainda suficientemente:

- o conteúdo da informação publicável;
- os limites quantitativos; ou
- os mecanismos de anonimização parcial.



106. Existe uma distinção central entre:
- publicidade perante a ECFP; e
 - publicidade erga omnes.
107. Em síntese:
- Os Projetos de Lei são fortes na fundamentação político-constitucional da transparência;
 - são razoavelmente sólidos na tentativa de compatibilização com o RGPD;
 - mas são menos robustos na densificação normativa das restrições à privacidade e dos mecanismos concretos de divulgação.
108. O principal risco jurídico dos Projetos de Lei não está no objetivo perseguido, mas sim na formulação excessivamente aberta da noção de “acesso/divulgação público(a)”, que poderá suscitar futuras questões de proporcionalidade constitucional e de conformidade europeia em matéria de proteção de dados.
109. No **Projeto de Lei 588/XVII/1** coloca-se também com particular intensidade a questão de saber se será proporcional à luz do artigo 18.º da CRP e à luz do artigo 9.º, n.º 1 e 2, alínea h), do RGPD, um limite mínimo de 600 € (seiscentos euros) sem fator de atualização para se poder ter acesso a tais dados nominativos de forma pública.
110. No que respeita ao limite mínimo proposto por este Projeto de Lei (600 €), coloca-se ainda a questão da coerência sistemática do regime vigente.
111. Com efeito, a Lei n.º 19/2003 utiliza o Indexante dos Apoios Sociais (IAS) como referência em diversos domínios, designadamente na definição de limites e critérios de relevância jurídica, o que permite assegurar atualização automática e adaptação à evolução socioeconómica.
112. Neste contexto, a adoção de um valor absoluto fixo poderá revelar-se menos adequada, na medida em que não acompanha essa evolução, sendo de equacionar um critério indexado ao IAS ou outro mecanismo sujeito a atualização periódica.
113. Juridicamente, este Projeto de Lei merece-nos várias reflexões.
114. A primeira é a relativa indeterminação do “acesso público”.
115. Na verdade, se densifica como dados com interesse público importante a identificação do nome completo do doador, da origem e do montante doado, não se densifica o que entende por “origem do montante doado”.

116. Por outro lado, omite quem disponibiliza a informação, em que suporte, com que grau de detalhe e durante quanto tempo, o que pode ser subentendido, mas seria preferível a densificação expressa.
117. Existiu a preocupação de criar um modelo graduado de acesso à informação, distinguindo:
- acesso integral para a entidade de fiscalização;
 - divulgação pública de dados nominativos acima de determinado limiar;
 - divulgação mediante interesse direto, pessoal e legítimo na obtenção de informação abaixo desse limiar.
118. Nada se refere quanto a divulgação anonimizada, por desnecessidade.
119. Compreende-se a distinção em função de um valor, à luz do princípio da proporcionalidade constitucional e de conformidade com o RGPD.
120. A introdução de um limiar mínimo de publicidade nominativa dos donativos revela-se, à luz do artigo 9.º, n.º 2, alínea g), do RGPD e dos artigos 18.º e 35.º da Constituição, um instrumento particularmente relevante de concretização dos princípios da proporcionalidade e da minimização dos dados, permitindo assegurar uma concordância prática entre as exigências de transparência do financiamento político e a proteção dos dados pessoais suscetíveis de revelar convicções políticas. Tal solução mostra-se especialmente justificada atendendo a que os donativos podem ser efetuados por cidadãos sem filiação partidária, cuja exposição pública poderá afetar de forma mais intensa a respetiva esfera de reserva político-ideológica.
121. A fixação de um limiar absoluto de 600 €, não sujeito a qualquer mecanismo de atualização periódica, poderá revelar-se inicialmente compatível com os princípios da proporcionalidade e da minimização dos dados. Todavia, a inalterabilidade do montante compromete a adequação e necessidade da medida ao longo do tempo, podendo conduzir, em função da evolução socio-económica e monetária, a uma compressão excessiva do direito à proteção dos dados pessoais, suscetível de colidir com os artigos 18.º e 35.º da Constituição e com o artigo 9.º do RGPD. A utilização de referenciais variáveis, designadamente indexados ao IAS, mostra-se, por isso, sistematicamente mais coerente com a arquitetura da Lei n.º 19/2003 e mais apta a preservar o equilíbrio constitucional entre transparência e proteção de dados.



122. O modelo acolhido pelo Regulamento (UE, Euratom) 2025/2445 evidencia uma solução graduada particularmente relevante do ponto de vista da proporcionalidade, ao distinguir entre:
- donativos de reduzido montante sujeitos a anonimização;
 - donativos intermédios cuja divulgação nominativa depende de consentimento do doador;
 - e donativos de montante mais elevado sujeitos a publicidade obrigatória.
123. Esta solução é diferente e pode ser explorada, demonstrando que a transparência do financiamento político não exige necessariamente um modelo binário entre anonimato e divulgação obrigatória, podendo admitir mecanismos intermédios de autodeterminação informativa aptos a reforçar a proporcionalidade do regime e a proteção dos dados pessoais suscetíveis de revelar convicções políticas.
124. A jurisprudência europeia sobre proteção de dados tende a exigir que restrições ao direito à privacidade sejam suficientemente precisas, necessárias e proporcionais. A fórmula “acesso público” é bastante ampla e poder-se-ia revelar excessivamente indeterminada para satisfazer plenamente essas exigências.
125. Existe uma tensão interna no texto do Projeto de Lei: o Projeto de Lei 588/XVII/1 propõe que certos dados pessoais — identificação do nome completo do doador, da origem e do montante doado — devem ser públicos, sendo, por interpretação *a contrario sensu* protegidos o NIF, moradas e contactos dos doadores e contas bancárias, mas simultaneamente estabelece um princípio geral de acesso público à origem dos donativos.
126. Falta depois concretização normativa neste aspeto, designadamente sobre os mecanismos de anonimização parcial, pseudonimização ou limitação material do acesso. Isso poderá criar dificuldades aplicativas para a ECFP e para o Tribunal Constitucional.
127. Afigura-se-nos que a existência de um limite mínimo, desde que sujeito a atualização — ainda que se sugira reflexão sobre a sua escolha, como se referiu em cima — resolve os problemas de proporcionalidade à luz do artigo 9.º, n.º 2, alínea g), do RGPD e 18.º da CRP.
128. Recorde-se o que se afirmou em cima.
129. Como já se referiu, a existência de mecanismos de fiscalização pela ECFP constitui, quanto a contributos de reduzido montante, uma medida menos intrusiva e suficientemente apta à prossecução da finalidade de controlo do financiamento político.

130. Por outro lado, prevê-se o acesso a esses dados mediante demonstração de interesse direto, pessoal e legítimo na sua obtenção.
131. Como também já se salientou, nos termos do artigo 8.º, n.º 1 da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação em vigor, os partidos políticos não podem receber donativos anónimos.
132. Mas, como se referiu, o **Projeto de Lei 588/XVII/1** de alteração à Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de janeiro, designadamente ao artigo 20.º, no sentido de que nas contas a que se refere a alínea d) do n.º 2 – as contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais e os relatórios sobre as respetivas auditorias –, conjugadamente com a proposta de alteração ao artigo 7.º da Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, no sentido de que os dados nominativos referentes a donativos iguais ou superiores a 600 euros são de acesso público e que a publicitação das contas anuais e das contas das campanhas eleitorais dos partidos políticos incluem obrigatoriamente a listagem dos donativos iguais ou superiores a 600 euros, através de identificação da origem do montante doado são dados com interesse público importante, levanta questões de proporcionalidade no acesso a dados pessoais e de conformidade com o RGPD, à luz do princípio da necessidade de conhecimento desses dados.
133. À luz do **Projeto de Lei 588/XVII/1**, a “proveniência dos donativos” inclui essencialmente a identidade do doador, a origem subjetiva do donativo (quem doa) e a relação entre o doador e o montante doado.
134. Mas não deve incluir no acesso público, contrariamente ao que parece resultar do conceito “origem dos donativos”:
- origem bancária concreta;
 - IBAN;
 - conta de origem;
 - instituição financeira;
 - meios de pagamento específicos;
 - fluxos financeiros detalhados;
 - nem elementos patrimoniais acessórios.
135. Aliás, o próprio Projeto de Lei aponta nesse sentido quando publicita nome completo, origem e montante; mas implicitamente exclui NIF, moradas, contactos e dados bancários.



136. O problema reside precisamente na palavra “origem do donativo”, que pode ser lida num sentido subjetivo de quem doa ou num sentido financeiro/patrimonial de onde vem concretamente o dinheiro, que é o sentido que parece resultar da proposta.
137. A redação proposta pode ser interpretada como legitimando a divulgação de informação bancária ou de rastreabilidade financeira detalhada.
138. E isso vai muito além daquilo que o próprio Projeto de Lei parece pretender.
139. O principal risco jurídico da proposta não está no objetivo perseguido, mas sim na formulação excessivamente aberta da noção de “acesso público” à origem dos donativos, que poderá suscitar futuras questões de proporcionalidade constitucional e de conformidade europeia em matéria de proteção de dados.

V. Da ausência de avaliação de impacto sobre a proteção de dados

140. O pedido não vem acompanhado por uma Avaliação de Impacto sobre a Proteção de Dados (AIPD), não cumprindo o disposto no n.º 4 do artigo 18.º da Lei n.º 43/2004, de 18 de agosto, na redação atual, que obriga a que os pedidos de parecer sobre disposições legais e regulamentares em preparação devem ser remetidos à CNPD pelo titular do órgão com poder legiferante ou regulamentar, instruídos com o respetivo estudo de impacto sobre a proteção de dados.
141. Sempre que exista risco elevado, deve ser realizada uma avaliação de impacto nos termos do artigo 35.º RGPD.
142. Tal exigência assume particular relevância quando estejam em causa atividades que envolvam exceções ao disposto no artigo 9.º, n.º 1 do RGPD.
143. A ausência de avaliação prévia de riscos nestes contextos impede a análise pela CNPD.

VI. Prazos de conservação

144. A Lei n.º 19/2003 não contém qualquer norma expressa sobre prazos de conservação de dados (nem dos registos contabilísticos nem da identificação dos doadores).

145. A resposta está fora da Lei n.º 19/2003, em três planos principais:

- RGPD / Lei n.º 58/2019: conservação limitada ao necessário ou ao prazo legal;
- normas contabilísticas/fiscais (cf. esta regra tende a ser aplicada, por analogia funcional, aos registos de donativos e respetiva documentação de suporte – identificação do doador, comprovativos bancários, etc.), pois integram a contabilidade e a prestação de contas: tipicamente 10 anos para documentos de suporte (IRC, IVA, DL n.º 28/2019, etc.); e
- regras de fiscalização e controlo (Tribunal Constitucional/ECFP): possível conservação enquanto necessários a controlo, auditoria ou processos (cf. a ECFP controla as contas anuais e de campanha; a necessidade de conservação decorre implicitamente da possibilidade de: fiscalização posterior, auditorias, responsabilidade contraordenacional ou sancionatória – aqui, o prazo relevante pode ser alargado até ao termo dos prazos de prescrição ou de processos pendentes, em linha com o RGPD (artigo 21.º da Lei n.º 58/2019).

146. Impunha-se que a lei nacional regulasse de forma expressa os prazos, à semelhança do modelo adotado no Regulamento (UE, Euratom) 2025/2445, de 26 de novembro de 2025.

147. E, de molde a evitar a fragilidade em matéria de reutilização ulterior e indexação pública, não obstante as limitações de finalidade e os prazos de apagamento que se deveriam consagrar, subsistindo riscos relevantes associados à própria natureza da publicação digital em ambiente aberto, uma vez que o apagamento não impedirá integralmente fenómenos de *scraping*, republicação por terceiros, indexação por motores de busca, agregação em bases de dados políticas privadas ou conservação descentralizada por entidades externas,

148. seria fundamental prever medidas técnicas e organizativas destinadas a reduzir a reutilização massiva e a indexação permanente dos dados publicados, designadamente mediante mecanismos de desindexação após o decurso do prazo legal de publicação, restrições ao acesso automatizado e limitação de APIs ou formatos suscetíveis de facilitar práticas de perfilagem política sistemática.

149. Estas cautelas revelam-se particularmente importantes à luz dos riscos de agregação e do efeito cumulativo da publicidade digital, amplamente evidenciados na jurisprudência do TJUE, designadamente nos acórdãos *Digital Rights Ireland* (Acórdão do TJUE de 14 de abril de 2014, EU:C:2014:238, processos apensos C-293/12 e C-594/12) e *La Quadrature du Net* (Acórdão do TJUE de 6 de outubro de 2020, EU:C:2020:929, Processos apensos C-511/18, C-512/18 e C-



520/18), que sublinham os perigos estruturais inerentes à conservação e interconexão massiva de dados pessoais suscetíveis de revelar dimensões sensíveis da vida privada e das convicções políticas dos titulares.

VII. Conclusões

150. O modelo constitucionalmente adequado será aquele que assegure a transparência do financiamento político através de mecanismos de publicidade proporcionados, graduados e funcionalmente orientados, evitando quer a opacidade, quer uma exposição excessiva e indiscriminada de dados pessoais sensíveis.

151. A Comissão Nacional de Proteção de Dados recomenda o seguinte:

a) A solução adotada pelos Projeto de Lei 585/XVII/1.^a e Projeto de Lei 586/XVII/1.^a carece de maior densificação normativa e de mecanismos específicos de salvaguarda, especialmente quanto a:

- limiares mínimos, sem prejuízo da necessidade de prevenir práticas de fracionamento artificial de donativos destinadas a contornar os limiares legais de transparência;
- âmbito do acesso; e
- garantias de minimização.

b) A solução adotada no Projeto de Lei 588/XVII/1, ao prever um limiar mínimo de publicidade nominativa, aproxima-se mais de um modelo de transparência graduada compatível com os princípios da proporcionalidade e da minimização dos dados, mas deve ser reavaliada, no que respeita ao valor de 600 €, sugerindo-se que se equacione a atualização periódica legal (por exemplo, o referencial utilizado pela Lei n.º 19/2003, de 20 de junho, na redação em vigor, é a IAS, precisamente pela sua sujeição a atualização periódica).

c) O modelo acolhido pelo Regulamento (UE, Euratom) 2025/2445 evidencia uma solução graduada particularmente relevante do ponto de vista da proporcionalidade, ao distinguir entre:

- donativos de reduzido montante sujeitos a anonimização;

- donativos intermédios cuja divulgação nominativa depende de consentimento do doador;
- e donativos de montante mais elevado sujeitos a publicidade obrigatória.

Esta solução demonstra que a transparência do financiamento político não exige necessariamente um modelo binário entre anonimato e divulgação obrigatória, podendo admitir mecanismos intermédios de autodeterminação informativa aptos a reforçar a proporcionalidade do regime e a proteção dos dados pessoais suscetíveis de revelar convicções políticas.

d) O Projeto de Lei 588/XVII/1 embora proceda a uma diferenciação entre acesso para efeitos de fiscalização institucional, divulgação pública irrestrita e acesso condicionado mediante demonstração de interesse legítimo, carece ainda de maior densificação normativa quanto ao conteúdo, critérios e limites do acesso à informação relativa à proveniência dos donativos;

e) Nos Projetos de Lei deve ser especialmente ponderada a distinção entre acesso para efeitos de fiscalização institucional e divulgação pública irrestrita de dados nominativos relativos a doadores;

f) Por força do princípio da minimização de dados (artigo 5.º, n.º 1, alínea c), do RGPD), a divulgação deve limitar-se aos dados estritamente necessários para o escrutínio, devendo abranger apenas o nome do doador, o montante do donativo, a data e natureza do donativo, mas devendo ficar excluídos o número de identificação fiscal, a morada, contactos e dados bancários.

g) Os dados devem ser organizados por partido/candidatura, ano civil, montante agregado e individual.

h) Poderá ser adequado estabelecer um período de disponibilização pública, designadamente num horizonte indicativo temporal, findo o qual os dados devem ser anonimizados, sem prejuízo da sua conservação para fins de fiscalização;



- i) O período de disponibilização pública dos dados nominativos não deve, em regra, coincidir automaticamente com o período de conservação dos mesmos, devendo antes ser autónoma e especificamente definido à luz dos princípios da necessidade e proporcionalidade. Findo o período de disponibilização pública nominativa, os dados devem manter-se acessíveis apenas em formato anonimizado ou agregado, sem prejuízo da sua conservação integral para efeitos de fiscalização pela entidade competente.
- j) Impunha-se que a lei nacional regulasse de forma expressa os prazos, à semelhança do modelo adotado no Regulamento (UE, Euratom) 2025/2445, de 26 de novembro de 2025.
- k) Devem ser adotadas medidas técnicas e organizativas adequadas a reduzir os riscos de reutilização ulterior, indexação permanente, agregação e perfilagem política associados à divulgação pública dos dados, designadamente através de mecanismos de desindexação e de limitação do acesso automatizado.
- l) Para efeitos de divulgação, os donativos devem ser agregados por doador e por ano civil.
- m) Sempre que o montante global anual de donativos de um mesmo doador ultrapasse o limiar legal de publicidade, que se entende ser necessário consagrar – sujeito a atualização periódica –, podem ser divulgados todos os donativos efetuados por esse doador nesse período.
- n) Poderá prever-se que sejam considerados como realizados pelo mesmo doador os donativos efetuados por interposta pessoa, por entidades com relação de domínio, parentesco ou afinidade, quando haja indícios de fracionamento.
- o) A ECFP deve dispor de poderes para, mediante decisão fundamentada, requalificar operações como donativo único sempre que se verifique fracionamento artificial.
- p) Deve rever-se o Projeto de Lei 585/XVII/1.^a de n.º 5 do artigo 3.º, uma vez que a redação proposta deixa de reproduzir a exigência atualmente constante do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 19/2003, segundo a qual tais quantias devem ser depositadas em contas bancárias



exclusivamente destinadas a esse efeito, nas quais apenas podem ser efetuados depósitos com essa origem, solução cuja relevância subsiste para efeitos de rastreabilidade financeira e fiscalização contabilística.

Aprovado na reunião de 19 de maio de 2026

Paula Meira Lourenço (Presidente)

